CONTRIBUCIONES
PROGRAMA FLACSO-SANTIAGO DE CHILE
NUMERO 35, Enero 1986.

Movilización política, Fuerzas Armadas y transición democrática.

Enrique Gomariz

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

A partir del análisis de la relación entre movilización política de masas, la presión que ésta ejerció sobre las fuerzas armadas españolas, y el proceso de transición democrática, el autor saca algunas conclusiones generalizadas para otros procesos políticos observables en países de diversa latitud.

Enrique Gomariz, director de la revista pacifista española "Tiempos de Paz", es sociólogo y autor de variados artículos y análisis sobre fuerzas armadas, en España, así como sobre temas de seguridad europea.

Estas notas son parte del ciclo de conferencias que el autor dictó -invitado por nuestra Facultad- en FLACSO-Santiago, durante el mes de diciembre de 1985.

Si el problema de la intervención de los militares en la política fue durante mucho tiempo el objeto de estudio de ese segmento de la sociología que recibe el apellido de militar, recientemente el índice de interés se desplaza hacia el supuesto inverso: el proceso de regreso a los cuarteles y la asunción de un poder del Estado salido de las urnas. Esto se demostró sobradamente en el I Congreso Iberoamericano de Sociología Militar celebrado en Madrid, el mes de septiembre de 1985, al que asistieron especialistas civiles y militares de ambos continentes.

Desde esta perspectiva, es posible hacer ya algunas observaciones con un mayor grado de generalización y que vayan más allá de las orientaciones político-partidarias. Y ello es posible, entre otras razones, porque ya han tenido lugar suficientes procesos de transición a la democracia en países antes regidos por sistemas autoritarios militares, como para que esta tarea pueda basarse en sobrado material empírico. En esa orientación, y tomando principalmente como referencia el caso español, aunque teniendo a la mano los casos griego, portugués, argentino y uruguayo, puede intentarse sistematizar alguna de estas observaciones.

1. En primer lugar, cabe distinguir entre los regímenes autoritarios militares aquellos que presentan una fórmula institucional de gobierno, de aquellos otros donde ha aparecido el fenómeno del poder personal. Grecia y Uruguay

podrían ser ejemplos del primer tipo, mientras la dictadura española del general Franco sería una fuente de inspiración (y no solo para analistas) del segundo.

El efecto más notable que provoca la existencia de ese poder personal es una autonomización relativa del dictador respecto de las FF.AA. como institución, y viceversa. Y la consecuencia más frecuente es que, después de un período inicial en el que las FF.AA. desempeñan amplias tareas en la administración del Estado, éstas pasan a un segundo plano -sólo a un segundo plano- respecto de la gestión directamente político-administrativa, que queda en manos de una tecnocracia civil directamente dependiente del poder personal. Esta situación crea una serie de tensiones entre institución castrense y poder personal, pero tiene también una serie de elementos funcionales para las dos partes. Para el poder personal, porque le permite la implantación de un cesarismo, es decir la posibilidad de establecer contrapresiones, usando la tecnocracia y en general la administración civil (incluidos cuerpos policiales) para compensar las presiones militares y viceversa. Cesarismo que se emplea también dentro de las FF.AA. para evitar el surgimiento de opciones y personas alternativas. Pero para las Fuerzas Armadas también supone el establecimiento de una distancia respecto de la gestión política más inmediata -generalmente mala en el terreno económico y sucia en cuanto a las tareas de coerción- que les permite colocar su imagen institucional y sus intereses cor

porativos más allá del bien y del mal.

Las consecuencias de este modelo respecto de lo que aquí nos interesa (la transición democrática) se evidencian en un aumento de la complejidad de la relación (y negociación de apertura) entre las fuerzas democráticas civiles y los institutos militares, por cuanto esta relación se ve fuertemente mediatizada por las relaciones más inmediatas de las FF.AA. y el poder personal. Así, tal negociación fue más fácil en el caso griego o uruguayo y mucho más difícil en el español.

2. En todo caso, hay que subrayar que las relaciones cupulares del régimen (FF.AA. y poder personal especialmente) mantienen una autonomía considerable respecto de los procesos que sufre la población civil, cuestión que se acentúa precisamente cuando el régimen se encuentra a la defensiva y el horizonte político ya es la transición democrática, incluso para los propios militares. La importancia de este fenómeno se manifiesta precisamente en este momento, porque es cuando las fuerzas democráticas pueden sufrir de un espejismo característico: creer que los aumentos de presión social implican correlatos en cuanto al deterioro definitivo del régimen.

Dicho de otra forma, la movilización social es la condición sine qua non para que la democracia sea el horizonte político (a los ojos de las FF.AA. incluso), pero tal condi

ción necesaria no es suficiente; no cumpliéndose así la idea de que un salto en el grado de presión social civil suponga forzosamente un incremento significativo en las contradicciones cupulares del régimen.

Cuando las fuerzas democráticas caen en ese espejismo comienza un riesgo subsecuente, difícil de evitar: el establecer años, fechas y acciones definitivas para la caída de la dictadura. !Cuántos años han sido los últimos del franquismo en España! !Cuántos paros iban a derrocar a Franco!

Sólo en los últimos años del franquismo fue precisamente cuando las fuerzas democráticas españolas abandonaron esta tentación, para adoptar una política menos definitivista. El mantenimiento y la acumulación de fuerzas civiles para la democracia fue entonces una tarea constante, y las acciones (incluidos los paros nacionales) cobraron suma importancia, debiendo calcularse, desde luego, cuando eran más efectivos. Pero tratando de evitar los supuestos asaltos finales. Porque incluso si éstos tienen éxito como acción específica (una paralización laboral de todo el país) no pueden mantenerse por mucho tiempo y suponen el último grado de la acción pacífica, que, al concluir, pueden tener dos efectos: una victoria de los convocantes si se plantea como una acción más para avanzar, o una derrota, si se pensó como acción definitiva (lo que siempre supone un balón de oxígeno para el régimen).

Por lo demás, no hay que olvidar que las movilizaciones pueden generar una dinámica difícil de controlar a golpe de silbato. Y el desánimo o la hipertensión son fenómenos a la vuelta de la esquina. Algo que sí puede afectar negativamente las claves más sensibles de los institutos armados.

En suma, a partir de que se consolida la democracia como horizonte más o menos cercano -también en las FF.AA.- las relaciones entre institución militar y poder personal quedan mucho más referidas a presiones internas o muy próximas (grupos sociales dominantes, EE.UU., cancillerías extranjeras, etc.) sobre todo por los procesos dentro de las FF. AA., en especial por dos asuntos: a) la salvaguardia de sus intereses corporativos y b) la propia imagen de apertura que cabe dibujándose en el filtro general de actitudes políticas de los oficiales.

3. Cuando se habla de los intereses corporativos de las FF.AA. no se hace alusión solo a los intereses más profesionales de los oficiales individualizados (formación profesional, equipamiento técnico, ingresos, ascensos, etc.) sino además a los ideológicos y políticos que tienen las FF.AA. en tanto institución. Es conocido que de esto existen ejemplos numerosos: la sensibilidad por su imagen política, el sentirse como portadores de la pureza de los intereses patrios, etc. Incluso puede suceder que esos intereses político-corporativos sean una compensación -como suce-

dió en España- de un bajo nivel profesional.

En todo caso, ha sido evidente que la defensa de esos intereses institucionales condiciona la perspectiva con que las FF.AA. ven la apertura democrática. Y muy especialmente en lo que se refiere a las responsabilidades militares en cuanto a las violaciones de los derechos humanos cometidas desde el inicio de la intervención militar.

Es una constante en todos los procesos de transición que las FF.AA. se esfuerzan por regresar a los cuarteles con el menor costo posible. Otra cosa es el alcance final que tenga la justicia que ha de perseguir las violaciones y que, en cada caso, ha tenido que ver con las condiciones reales en que las FF.AA. enfrenten la apertura (por ejemplo, en Argentina ha contado bastante la derrota de las Malvinas).

Ahora bien, esta justicia tendrá un límite preciso en cuanto a esos intereses corporativos: los juicios siempre se harán a personas muy seleccionadas, a jefes y oficiales que cometieron "excesos", y que forman una reducida minoría dentro de las instituciones castrenses. Porque incluso si se llegara a demostrar que, en realidad, sólo una minoría de oficiales no han cometido atrocidades, es evidente que las FF.AA. no aceptarían un juicio de esa magnitud. Como tampoco lo aceptarían las fuerzas civiles de derecha que participan del proceso de retorno a la democracia.

4. El otro elemento que condiciona la apertura es la imagen preferencial que tengan de ésta los distintos sectores de las Fuerzas Armadas. Durante mucho tiempo se ha discutido en la sociología militar si podía hablarse de una imagen preferencial de apertura en las FF.AA. o había que hablar de varias imágenes coexistentes. Porque es evidente que, especialmente ante un proceso de transición, se formulan varias opciones entre los militares. Opciones, que, generalmente, se manifiestan a través de minorías activas, cuya composición sería: una minoría integrista, que apoya al dictador en la idea de retrasar sine die la apertura, y una minoría activa aperturista-evolucionista, con un núcleo netamente constitucionalista. Estas dos minorías se expresan en un océano de jefes y oficiales sin polarizar, con preocupaciones profesionales individuales y una orientación general de defensa de los intereses corporativos institucionales.

Este sociograma no tiene una presencia vertical siempre, siendo lo más común que pueda repetirse en los distintos rangos de cada uno de los tres Ejércitos. Con una particularidad: se hacen explícitos con más facilidad en los dos extremos de la pirámide, cúpula de generales y oficialidad joven. El silencio y la acentuación de los intereses corporativos se concentran en ese anillo de seguridad que es el rango de oficiales superiores, en torno a los coroneles, como se pone reiteradamente de manifiesto.

Pero lo importante es que esas dos minorías activas no conducen directamente los procesos dentro de las FF.AA., excepto en casos muy especiales, donde se ha roto previamente la estructura piramidal, como sucedió en el caso de Portugal con la guerra colonial. Lo que suele suceder es que se vaya imponiendo una imagen de apertura que responda a las preferencias de la mayoría de oficiales, es decir, conforme con los intereses corporativos globales. Y que suele ser producto de una traslación de sus preferencias de organización social: estructura jerarquizada, disciplinada verticalmente, y muy deficientemente democrática.

Todo ello da lugar a una imagen de apertura cuya característica central es un sistema de exclusiones. Exclusiones que en muchos casos proceden del pasado histórico, como sucedió en España durante los setenta: Rey, premier de hierro (preferentemente exmilitar) y parlamento sin izquierda; una fórmula heredada de la Restauración. O que puede formarse sobre la marcha, como en Grecia -después del hundimiento de la Monarquía- que se concretó en la "salida a lo Karamanlis". Pero cuyos destinatarios suelen ser los mismos: el ideológico (Partido Comunista) y el puramente militar (los grupos militares o paramilitares).

Otra expresión de ese sistema de exclusiones puede proceder también de las propuestas constitucionales elaboradas técnicamente por el régimen, de acuerdo con las directrices

del poder personal.

Sea cual sea su origen, lo importante a retener es que si se trata de una verdadera imagen preferencial de apertura, representa para las FF.AA. el inicio de formulación de un régimen no autoritario, que las fuerzas democráticas se encargarán de hacer evolucionar hacia una auténtica transición democrática.

Este carácter contradictorio es crucial para las FF.AA., pero también para las fuerzas democráticas civiles. Para las primeras, porque puede suceder que el poder personal quiera evitar su sustitución, por encima incluso de sus propias propuestas. Si esto sucede pueden tener lugar dos situaciones: a) que las FF.AA. presionen al poder personal hasta obligarlo a cumplir sus plazos, o b) que se inicie un curso de competencias entre poder personal y FF.AA., que liquiden en la práctica la vigencia de las propuestas oficiales de apertura, dejando ésta dependiendo únicamente del curso de la propia competencia (si ganan los sectores castrenses contrarios al poder personal, la apertura puede producirse incluso antes de los plazos fijados; si, por el contrario, gana el poder personal -como en España- la dictadura puede durar hasta la muerte de su encarnación).

Pero la cuestión de las exclusiones también produce tensiones en el seno de la oposición civil. Especialmente en

cuanto al Partido Comunista. En España, la actitud del resto de las fuerzas de izquierda, en especial del PSOE, fue la de no aceptar la exclusión del PCE. Como se sabe, hoy el PCE apenas tiene presencia parlamentaria y está dividido en tres pedazos. Ciertamente, para que el PCE llegara a tal crisis han sido necesarios otros factores, pero desde luego no puede decirse que su exclusión haya sido causa de ello.

No obstante, no hay que ocultar que este asunto puede dificultar en grado sumo la negociación entre FF.AA. y sectores democráticos civiles. En España, la legalización del PCE antes de las primeras elecciones, tuvo que hacerse la noche de un día de Semana Santa, cuando el país y los mandos militares están de vacaciones. Y aún así, la reacción de las FF.AA. fue sonada, y constituyó un factor, entre otros, de la posterior caida de Adolfo Suarez.

Es decir, puede suceder que haya que elegir entre unas primeras elecciones sin PC -cosa nada buena para la transición democrática- y la no convocatoria de esas primeras elecciones. Si esta alternativa se impone a forteriori, incluso el PC no dudará mucho. Porque -y esto es crucial- la fórmula ideal de apertura de las FF.AA. se irá flexibilizando conforme se fortalezca el poder civil, como ha sucedido en todos los casos mencionados al comienzo.

Naturalmente, lo más conveniente para la transición de-

mocrática es poder evitar esa elección. Pero es necesario tener presente que tal situación no se elude siempre con aumentos de presión social, y mucho menos con intentos de fugas hacia adelante. Un buen pulso y una buena sensibilidad por los temas militares, junto al abandono de patrioterismos partidarios, pueden ayudar a saber si es posible flexibilizar la opción preferencial de las FF.AA. desde el principio, o hay que aceptar que es necesario elegir en los términos antedichos.

5. En todo caso, hay que tener siempre a la vista que las FF.AA. tienen también sus preferencias en cuanto al procedimiento para poner en marcha su modelo preferencial de apertura. En España, esta preferencia recibió el nombre de evolucionista, y no tiene otro significado que preferir la estabilidad política evitando todo punto de ruptura que pueda poner en cuestión tal estabilidad.

Desde luego esto significa el rechazo más categórico de parte de las FF.AA. de fórmulas que supongan irreparablemente estos puntos de ruptura. Por ejemplo, la idea de ir a la formación de un gobierno provisional tuvo que ser abandonada en España por el PCE, una vez que admitió que simplemente estaba fuera de lugar. Entre otras razones, porque esta fórmula suponía no una negociación con los sectores evolucionistas, sino una victoria clara sobre ellos. Y esta perspectiva era inadmisible entre las Fuerzas Armadas.

En España, las fuerzas democráticas acabaron coincidiendo en que la metodología para llegar a la apertura democrática, tenía que romper con la falsa alternativa negociación o movilización. Finalmente, se impuso la estrategia de movilización y negociación con todas sus consecuencias. Es decir, sabiendo que esto significa una permanente tensión entre ambas opciones (y los grupos que las representan), pero aceptando que son dos partes indispensables del avance hacia la democracia. Y, sobre todo, que no se trata de una fórmula lógica o académica para salir del paso, sino una política efectiva a practicar: movilizar significa asumir riesgos y saber evaluarlos, teniendo bien claro que la movilización difícilmente es patrimoniable; y que negociar significa aceptar plenamente el término en su significación estricta, es decir, saber que habrá que hacer concesiones para llegar a fórmulas de consenso nacional que permitan la apertura democrática, en condiciones mínimamente aceptables para las Fuerzas Armadas (sin hacerse imágenes idílicas de las preferencias de los institutos armados).

6. Ahora bien, no hay que confundir lo que pueden ser concesiones dolorosas en una negociación sobre la fórmula de apertura, y lo que podrían ser concesiones en cuanto a la perspectiva civil de lo que es un sistema político constitucional. Nada más perjudicial para el lento proceso de reconstrucción del constitucionalismo en el país y en el propio seno de las FF.AA., que actitudes procedentes del ámbito civil

que fragilicen el espíritu democrático y constitucional. Toda concesión al intervencionsimo militar en la política, más allá del punto de apertura será una sugerencia de retorno al pasado, y en muchos casos simplemente hacia el golpe militar.

Pero también, en sentido inverso, toda tentativa de castigar a las FF.AA. tratando de reducir el poder militar por decreto, es una incitación a la respuesta castrense. Como afirmó el español Balmes, el poder civil es débil no porque el militar sea fuerte, sino al contrario, el poder militar es fuerte cuando el civil es débil. Hay que subrayar que cuando se habla del poder militar y su "reducción por decreto", se está mencionando un fenómeno desde el plano social. Esto es no hay que confundir la definición jurídica clara en los textos constitucionales del papel que le corresponde a las FF.AA., determinantemente sometidas al poder civil democráticamente elegido, con lo que realmente sucede en el plano del sociograma. Y es en este plano donde todo intento de reducir el poder militar de un día para otro, mediante acciones gubernamentales brutalmente diseñadas con tal objetivo, suelen producir claros efectos contraproducentes.

En breve, un poder civil que sea capaz de resolver sus diferencias democráticas, expresión de las diferencias sociales, con el abandono explícito de la violencia y median-

te un consenso constitucional, es la mejor garantía de que las FF.AA. regresen al lugar que les corresponde y se empapen de nuevo del constitucionalismo que en otras etapas históricas han tenido.

Las fuerzas civiles han de recordar, en ese sentido lo que dicta su propia experiencia: el recurso a la intervención militar, desde la oposición o desde el gobierno para reconducir la política del contrincante, suele traer como consecuencia no un simple toque facial del sistema, sino la instalación de un régimen autoritario feroz. Porque no hay que olvidar que la ruptura del constitucionalismo suele ir acompañada, en los militares de una fuerte tentación: trasladar al sistema político la organización piramidal y jerarquizada propia de los ejércitos. Con un agravante, esta traslación es en las fuerzas armadas fácil de hacer, pero el proceso inverso (basado en la asunción de los presupuestos constitucionalistas de la defensa: la sociedad en su conjunto debe regirse democráticamente, independientemente de las necesidades organizacionales de los ejércitos) es un camino mucho más costoso y lento, incluso después de que la transición democrática haya avanzado considerablemente.